

TESIS  
3882  
(10/11)



*Universidad del Salvador*

*Facultad de Ciencias Económicas*

*Maestría en Administración Pública*

**TRABAJO DE TESIS:**

**DIRECTORA:** Dra. Dora Lujan Coria.

**Maestranda:** Lic. Silvia Iris Carpanessi.

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR  
**TEMA:**

*CENTRO DE GESTION Y PARTICIPACION N° 3  
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES:  
CAMINO A LA COMUNA N° 4.*

## *Agradecimientos:*

*Quiero agradecer a las muchas personas que me acompañaron desde el primer día en este hermoso camino del conocimiento, por los momentos compartidos, tanto las alegrías como las tristezas que son parte de la vida.*

*A la Asociación de Graduados de Administración Pública, por ser un lugar de pertenencia y sobre todo de apoyo y reconocimiento a la labor académica y a la búsqueda permanente de la excelencia del Empleado público.*

*También quiero agradecer al personal del Centro de Gestión y Participación N° 3, hoy Subsede del Centro de Gestión y Participación Comunal N° 4 porque gracias a su ayuda y colaboración estas páginas pudieron ser escritas.*

*Y especialmente a mi tutora Dra. Dora Luján Coria por creer en mi proyecto y alentarla a crecer con su sabia supervisión.....*

USAT  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## *Dedicatoria:*

*A mis amados padres, quienes me enseñaron la importancia de vivir, porque fueron mis primeros mentores, porque abrieron puertas y sobre todo porque me acompañaron con su hermosa presencia desde mi primera etapa de vida.*

*Hoy están en mi corazón y forman parte de mi...*

*A mi querido hermano Luis porque tal vez sin saberlo me ayudó a crecer....*

*A mi querida hija Cinthia que es el sol de mi vida, y que cada día lo llena de alegría y fuerza para soñar con un mundo perfecto...*



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## INDICE:

➤ Introducción:	Pág. 4
Citas de autores referidas al proceso de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires.	Pág. 5
Hipótesis de trabajo.	Pág. 6
Marco y contexto de la Investigación.	Pág. 7
Estructura de Tesis:	Pág. 9
CAP. I: Marco Teórico.	
CAP. II: Normativa.	
CAP. III: Metodología.	
CAP. IV: Análisis de documentación.	
➤ CAPITULO I:	
<i>Marco teórico-conceptual y jurídico de la participación ciudadana.</i>	
1.1 Participación Ciudadana: Perspectivas y relaciones.	Pág. 10
1.2 Participación Ciudadana y Municipio.	Pág. 10
1.3 Mecanismos previstos:	Pág. 11
¿Qué es la participación?	Pág. 13
1.4 Mayor Participación, Menor Poder.	
1.5 Democracia de Proximidad. Decreto N° 1958/GCBA/1998.	Pág. 14
1.6 “Eficacia jurídica” de la participación ciudadana.	Pág. 16
1.7 “Estructura organizativa” de la participación ciudadana.	Pág. 16
La representatividad del tejido Asociativo.	Pág. 17
Los Organismos de Participación.	Pág. 17
Marco Jurídico: Art. 131 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.	Pág. 18
1.8 Descentralización y participación en la Ciudad de Buenos Aires.	
Dimensiones de la descentralización.	Pág. 20
Visión estratégica y las Comunas.	Pág. 23
1.9 Proyecto Plan estratégico a escala comunal.	Pág. 25
Exposición del Proyecto.	Pág. 25
1.10 La recuperación del Estado Cívico.	Pág. 27
La hora de la descentralización.	Pág. 27
1.11 La experiencia Montevideana.	Pág. 28
El ámbito local como lugar privilegiado para la participación.	
1.12 La Descentralización como instrumento de participación.	Pág. 29
Las dimensiones de la participación.	Pág. 29
1.13 Gobernabilidad y Participación. Democracias participativas.	Pág. 31
La descentralización como construcción de ciudadanía.	Pág. 32
➤ CAPITULO II:	
2.1 Llegan las Comunas.	Pág. 33
Ley de Comunas: El gobierno en los Barrios.	Pág. 33
Ley de Prensa y Comunas.	Pág. 34
Proceso de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires.	Pág. 36
Comenzará en un mes la Descentralización de la Ciudad de Buenos Aires.	
Nota del Diario La Nación 12-6-06.	Pág. 37

Comunas en la Actualidad.	Pág. 39
Información descentralizada.	Pág. 40
Programa de Transición a las Comunas.	Pág. 42
2.2 Matriz Presupuestaria: transferencia de competencias y mejoras de servicios.	Pág. 43
2.3 Difusión y Capacitación.	Pág. 43
2.4 Normativa del Proceso de Descentralización. Documentación.	Pág. 45
➤ CAPITULO III:	
Metodología:	Pág. 47
3.1 Universo de Estudio: Barrios Boca- Barracas. Territorio: Centro de Gestión y Participación N° 3.	Pág. 47
3.2 Unidades de análisis.	Pág. 47
3.3 Criterios de Inclusión.	Pág. 48
3.4 Casos seleccionados.: Técnicas utilizadas para producir datos.	Pág. 48
3.5 Fuente:	Pág. 49
Fuente primaria: cedula de encuesta.	Pág. 50
3.6 Tratamiento de la Información:	Pág. 51
Estrategias Organizacionales.	Pág. 51
Fundamentos y Estructuras.	
Metas y Objetivos de los Consejos Consultivos.	Pág. 52
3.7 Característica de las Asociaciones Barriales de los Barrios de la Boca y Barracas.	Pág. 53
Barrio de Barracas: Agrupaciones y Asociaciones.	Pág. 54
Barrio de la Boca: Agrupaciones y Asociaciones.	Pág. 55
✓ Bibliotecas. Clubes. Comedores.	
Centro de Jubilados.	
3.8 Fuentes Secundarias: Legislación y Reglamentación utilizada.	
Transición hacia las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires.	Pág. 59
➤ CAPITULO IV:	
4.1 Descripción y análisis de los resultados de las encuestas, y de las técnicas de observación y participación en las diferentes reuniones de los Consejos Consultivos.	Pág. 61.
Presentación y Análisis de Datos.	Pág. 61
Descripción de Encuestas de Atención al Público.	Pág. 61
Análisis de Encuestas.	Pág. 62
1º Conclusión anticipada	Pág. 63

4.2	Grado de conocimiento del vecino de la Ley de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires.	Pág. 64
	2º Conclusión anticipada.	Pág. 65
4.3.	Síntesis de las reuniones de Consejo Consultivo:	Pág. 65
	Dinámica de encuentros:	
	Reunión del 3-10-2005.	Pág. 66
	Reunión del 5-12-2005.	Pág. 67
	Reunión del 6-3-2006.	Pág. 69
	Reunión informativa del alcance de la Ley de Comunas del 20-3-2006.	
	Reunión del 3-4-2006: Orden del día.	Pág. 72.
	Reunión de la Comisión de Higiene Urbana del 28-11-2005.	Pág. 74
	3º Conclusión anticipada.	Pág. 76
➤	CONCLUSIONES FINALES	Pág. 77
➤	PROPUESTA	Pág. 80
➤	ANEXOS I:	Pág. 82
	Cuadro de Encuestas de Satisfacción.	Pág. 83
➤	ANEXO II:	Pág. 84
	Cuadros de Reuniones de los Consejos Consultivos.	Pág. 85-87.
➤	ANEXO III:	
	Gráficos de Resultados de Encuestas de Satisfacción.	Pág. 88-91.
➤	ANEXO IV:	Pág. 92.
	Listado de actores sociales que quieren participar del Consejo Consultivo	
		Pág. 93-94
➤	BIBLIOGRAFÍA	Pág. 95-98

## **Introducción:**

Por medio del presente trabajo de investigación se analizarán las diferentes etapas por los cuales atravesó el proceso de Descentralización de la Ciudad de Buenos Aires, desde la creación de la Constitución de la Ciudad, sancionada por la Convención Constituyente de la misma, el 1º de Octubre del año 1996 hasta el año 2005 en donde se sanciona la Ley Orgánica de Comunas N° 1777.

Especialmente se centrará en el título IV de la Ley N° 1777, Participación Vecinal, como mecanismo de participación dispuesto en el Art. 131 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que establece: "... Cada comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley..."

De esta manera la participación política de los vecinos, de las Organizaciones No Gubernamentales y de otros sectores con representatividad legítima deberán ayudar a la creación de Instituciones locales representativas capaces de presionar por un reparto equitativo y eficiente de recursos. (Jordi Borja; 1999: 11) O bien "...Las comunas tienen por objeto.....promover la participación de los vecinos en los asuntos de gobierno..." (Pacheco, Bravo y Pierángeli, 1999: 13).

El territorio objeto del estudio del presente trabajo de tesis, incluirá los Barrios de la Boca y Barracas que forman parte de la totalidad del territorio del Centro de Gestión y Participación N° 3, y que luego, según el "Anexo Delimitación" de la Ley N° 1777, pertenecerán a la comuna N° 4.

Esta Comuna N° 4, también comparte el territorio de los barrios de Pompeya y Parque Patricios.

El período comprendido para el análisis de las prácticas participativas de los vecinos del barrio Boca y Barracas, en el Consejo Consultivo Honorario, comprende los años 2005 y 2006.

***Citas de algunos autores que hacen referencia al proceso de descentralización y democracia participativa, tomados de trabajos de talleres, simposios y paneles:***

[Cuando se habla de Democracia Participativa, se apuesta a una democracia que se supone 'nace desde abajo'] ( Pierángelli, 1999:13)

[La participación ciudadana más efectiva y extensiva a nuevos sectores de la población facilitará la expresión, la regulación y la negociación de los conflictos y los grupos más débiles, minoritarios, marginales o menos organizados tienen más posibilidades de hacerse atender. Se refuerza la identidad colectiva, la cohesión social y la vida asociativa en el territorio. Es más factible plantear demandas o procedimientos que supongan una innovación en las funciones y formas de gestión de la administración pública y desarrollar nuevas formas de autogestión social y de cooperación ciudadana]. (Borja Jordi, 1999: 14)

[La cuestión de la participación ciudadana se constituye en el eje constitutivo de la reforma del Estado Local, tal como se desprende de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires... “ “.....Mas específicamente en el capítulo que refiere a las Comunas (título Sexto) ésta vuelve a ser retomada en relación a criterios generales a considerar respecto a los ámbitos, modalidades y mecanismos de participación que deberán ponerse en funcionamiento en dichas entidades]. ( Art. 131, Lacarrieu, Mónica: 1999, 9).

[La Constitución porteña establece que las Comunas no son una repartición mas del Gobierno central, sino organismos de gobierno con territorio y base poblacional propios y autoridades electas por los vecinos], (Cortina Roy: 2004, 5)

El objetivo de este estudio es identificar la eficiencia y la eficacia de la puesta en práctica de los mecanismos de participación desde la creación de los Centros de Gestión, los que fueron definidos según el autor Arturo Flier como “embriones del proceso de Descentralización” (Flier Arturo: 1999, 3), hasta la implementación de la Ley de Comunas.

Dentro de los mecanismos de participación que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires pone a disposición del ciudadano-vecino, que canales reales utiliza y conoce y de que manera esto influye dentro de la capacidad de gestión de la Comuna.

La problemática en estudio parte de los antecedentes de la Ciudad de Montevideo y de la Ciudad de San Pablo, y sabemos que es un tema novedoso para la comunidad de la Ciudad de Buenos Aires, dividida primero en Centros de Gestión y Participación y luego como Comunas; por lo que el abordaje será del tipo *exploratorio y descriptivo*.



Este estudio que describirá prácticas de participación a través de trabajo de campo y cédulas de encuestas (fuentes primarias), y recolectará documentación y legislación existente referida al proceso de descentralización y Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, (fuentes secundarias).

La descripción avanzará sobre la exploración y análisis de los mecanismos de participación utilizados por los actores sociales del Centro de Gestión y Participación N° 3, (CGP3) devenidos en Subsede de la Comuna N° 4, (CGPC4) según Decreto N° 816 Anexo I, durante los años 2005 y 2006.

Este trabajo permitirá establecer una aproximación práctica de la manera que se logrará la Gobernabilidad a partir de la participación vecinal desde el Centro de Gestión y Participación N° 3, cuya delimitación territorial es Av. Juan de Garay, Av. Pedro de Mendoza, y Av. Vélez Sarsfield, compuesta por los barrios de La Boca, Barracas, parte de San Telmo y parte de Constitución, con 126.000 habitantes al transformarse según la Ley N° 1777 sancionada el 10/9/05 en la Comuna N° 4, delimitada por las Av. Pedro de Mendoza, Av. Juan de Garay, Av. Caseros, Av. Cobo, Av. Riestra y Esteban Bonorino y compuesta por los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya, con 215.000 habitantes.

### ***Hipótesis de trabajo:***

Para los vecinos de los Barrios de la Boca y Barracas que han participado en diferentes instancias de instrumentos de participación, como el presupuesto participativo y el Consejo Consultivo Honorario, estarán mejor preparados y dispuestos a aceptar el traspaso a la nueva forma política organizacional llamada Comunas.

El objetivo general será poder identificar las practicas de participación de los vecinos de la Boca, Barracas en relación a la Ley de Comunas.

Asimismo se realizarán encuestas acerca del grado de conocimiento del vecino en la temática de las Comunas.

También se medirá la percepción que tienen los vecinos acerca de los estándares de calidad que pueden recibir desde un Organismo del Estado, orientado a satisfacer demandas de la comunidad local.

### ***Marco y contexto de la investigación:***

El Programa de transición a las Comunas, (Decreto N° 350/GCBA/06) que se encuentra bajo la órbita de la Ex Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, hoy Ministerio de Gestión Pública y Descentralización (Ley N° 1925/2006), tiene como propósito planificar y ejecutar de manera eficiente las cuestiones inherentes al proceso de descentralización que se producirá a partir de la instalación de las Comunas.

Si consideramos la Ciudad de Buenos Aires como un territorio que desde hace unos años hasta la actualidad, con el sistema político implementado (Jefe de Gobierno sin Comunas) evidencia una profunda crisis en lo que hace a la función de mediación que le corresponde como intermediario entre la sociedad y el estado, se puede decir que: “Esta crisis es producto del desprestigio de los actores político- partidarios”. (Rezzonico : 2004, 1).

La toma de conciencia de la gravedad institucional de esta situación constituye el paso fundamental para avanzar hacia el cambio. Debiéndose revalidar su legitimidad, mejorar su representatividad, transparentar su funcionamiento, profundizar sus mecanismos de control real y asegurar una adecuada selección de nuestros gobernantes. Siendo esta una tarea que nos compete a todos los ciudadanos. ( Rezzonico: 2004).

Para realizar los análisis se siguieron las opiniones de autores varios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Programa de Descentralización, estudios Cualitativos de autores extranjeros para la Ciudad de Buenos Aires, como Flier, Arturo “Estudio Cualitativo”, Comisión Consultiva para la creación de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, Síntesis de la reunión final, Buenos Aires, Programa de Descentralización y Modernización – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Diciembre 1999. y Borja, Jordi.

“Descentralización y Gobierno Democrático, Representativo y Participativo de la Ciudad”, Comisión consultiva para la creación de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires, Síntesis de la reunión final. Buenos Aires, Programa de descentralización y Modernización- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Diciembre 1999, y otros autores Nacionales como: Lacarrieu Mónica y Bernaza-Ciappina, Rezzonico y otros que iré describiendo.

En lo referente a Normativa se seguirá en 1º lugar la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, luego el Decreto N° 1958/98 y 2237/99 de Creación de los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad de Buenos Aires. (denominados embriones de las